



# LAS REFORMAS LEGISLATIVAS Y EL ENCIERRO PENAL EN ARGENTINA (2001-2022)

## 1. PRESENTACIÓN

En los últimos veinte años la privación de libertad por motivos penales en Argentina creció casi sin interrupciones. Los factores son múltiples y complejos, pero sin dudas las reformas legislativas –la mayoría de ellas regresivas– poseen un especial protagonismo.

En este nuevo tablero del CNPT<sup>1</sup> se resume la evolución histórica de los datos sobre la cantidad de personas detenidas en establecimientos penitenciarios y policiales de todo el país entre 2001 y 2022. Además, se incluye una sistematización de todas las reformas penales y procesales sancionadas en el período por el Congreso Nacional, las que en general –aunque con algunas excepciones puntuales– aumentaron la severidad punitiva<sup>2</sup>.

Si bien no se propone aquí una lectura lineal ni directa entre las reformas penales y los datos sobre encierro penal, debido a que, como se adelantó, se trata de un proceso de mayor complejidad, el objetivo es reunir

---

<sup>1</sup> Disponible [online](#).

<sup>2</sup> El relevamiento no incluyó las reformas sancionadas por las Legislaturas provinciales de cada jurisdicción.



y visibilizar de manera sencilla dos dimensiones fundamentales para comprender las transformaciones recientes y la ampliación de la criminalización en el país en las últimas décadas.

## 2. CRITERIOS METODOLÓGICOS

Contar con datos sobre personas privadas de su libertad por motivos penales constituyó históricamente un desafío, sobre el cual nuestro país ha dado importantes avances. Desde el Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP) se elaboran las estadísticas oficiales penitenciarias. A modo complementario, el CNPT puso en marcha el Registro de Lugares, Población y Capacidad que contiene datos sobre los establecimientos y la población alojada en distintos ámbitos penales y no penales de privación y restricción de la libertad.

Para la elaboración del tablero se recuperan las series históricas sobre la población privada de su libertad bajo custodia penitenciaria y policial que publica anualmente SNEEP<sup>3</sup>, con algunas salvedades que se precisan a continuación. Respecto de la población penitenciaria, se utilizan los datos al 31 de diciembre de cada año desde 2001 hasta 2021; mientras que para 2022 se toma la cifra contabilizada por el CNPT. En cuanto a la población policial<sup>4</sup> se utilizan los datos al 31 de diciembre de cada año desde 2016 hasta 2021 publicados por SNEEP; en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se incorpora 2020 con datos aportados por la Procuración Penitenciaria de la Nación; y para 2022 se utilizan los datos reportados por las policías de forma

---

<sup>3</sup> Disponible [online](#).

<sup>4</sup> Para mayor información sobre la población policial, ver el informe publicado por el CNPT, disponible [online](#).



directa al CNPT. Por último, se debe señalar que las tasas poblacionales son calculadas con las proyecciones anuales que elabora el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC)<sup>5</sup>.

Al mismo tiempo, se realizó un exhaustivo relevamiento de todas las reformas en materia de administración penal, procesal penal y ejecución penal. Pudo notarse que un conjunto significativo de reformas incluyó incrementos en las escalas penales para ciertos delitos, se incorporaron agravantes o restringieron los requisitos para que las personas detenidas puedan recuperar la libertad de manera anticipada. Estos cambios se produjeron en el marco del debate político y social en torno de la inseguridad, la presión de algunos medios masivos de comunicación, las prácticas de los/as operadores judiciales, entre otras dimensiones importantes para comprender el fenómeno.

Teniendo en cuenta ello, se analizaron las reformas y el contenido sustantivo de cada artículo que tuvo modificaciones o incorporaciones respecto de la legislación vigente hasta ese momento. Como resultado se definieron una serie de categorías de acuerdo con la modificación o incorporación suscitada y se clasificó cada artículo. A su vez, con base en este contenido, se evaluó el sentido en que cada reforma impacta sobre la persecución penal. De tal modo, la variedad de reformas fue reclasificada según su impacto en la ampliación o en la disminución de la persecución penal, o bien se indica que no asume un impacto directo sobre este fenómeno. Las dimensiones y sus categorías utilizadas se sintetizan en la siguiente tabla:

---

<sup>5</sup> Disponible [online](#).



TABLA I: Clasificación de las reformas legislativas: dimensiones y categorías analíticas

Cód.	Contenido de la reforma (por artículo)	Impacto sobre la persecución penal
1	Crea tipo penal	<i>Reformas de ampliación de la persecución penal</i>
2	Incorpora pena de prisión	
3	Crea agravante	
4	Incrementa escala penal	
5	Restringe extinción de acción penal	
6	Restringe progresividad y egresos anticipados	
7	Disminuye escala penal	<i>Reformas de disminución de la persecución penal</i>
8	Elimina pena de prisión	
9	Elimina tipo penal	
10	Elimina causales de punibilidad	
11	Incorpora extinción de acción penal	
12	Desfederalización de drogas	<i>Reformas sin impacto directo en la persecución penal</i>
13	Procedimiento de flagrancia	
14	Participación de la víctima	
15	Otras reformas (decomiso de bienes, inhabilitación funciones públicas, cambio en criterios de arresto domiciliario, etc.)	

\* Cada artículo puede contener una o más categorías "Contenido de la reforma".

Fuente: CNPT, 2024.

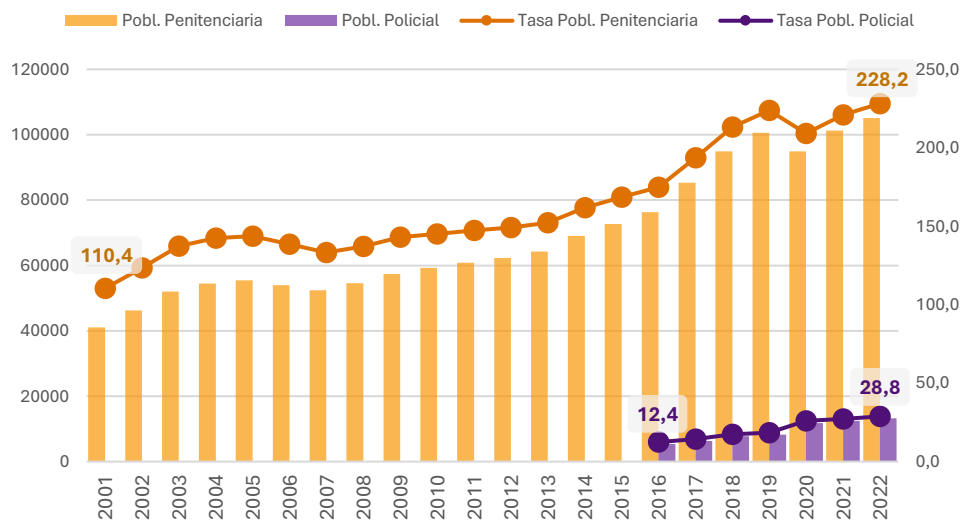
Tal propuesta de clasificación permite contar con una visión general y comprensiva del conjunto de las reformas ocurridas en las últimas décadas. Se pone así a disposición el tablero interactivo como un recurso público para consultas expeditivas de los marcos normativos y sus transformaciones a través de los años.

### 3. EL ENCIERRO PENAL EN ARGENTINA

Entre 2001 y 2022 la población encarcelada en Argentina creció 156,2%. Los datos policiales, que existen desde 2016, evidencian que desde ese entonces la población bajo custodia policial se incrementó 144,4%. Para ese mismo período (2016-2022), el alojamiento en

prisiones creció un 37,8%, mostrando que el encierro policial se intensificó aún más que el penitenciario para estas fechas. En el siguiente gráfico se ilustra la tendencia creciente del encierro penal en Argentina:

GRÁFICO I: Evolución de la tasa de encierro penal (c/ cien mil habitantes) y población bajo custodia penitenciaria y policial (abs.) en Argentina



Nota:

1) Para las cifras policiales período 2016-2021 se recuperan cifras policiales publicadas por el SNEEP. En el caso de la Policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se utilizan datos publicados por la Procuración Penitenciaria para 2020 y por el SNEEP para 2021. Para 2022 se utilizan los datos reportados al CNPT.

2) Para las cifras penitenciarias se toman los datos publicados por el SNEEP 2016-2021 y para 2022 los datos del CNPT.

Fuente: RNLPyC y SNEEP. Elaborado por la Dirección de Producción y Sistematización de Información del CNPT.

## 4. ACERCA DE LAS REFORMAS LEGISLATIVAS

El incremento de la tasa de encarcelamiento en las últimas décadas exige un análisis multifactorial. En ese sentido, las reformas legales suscitadas en los últimos años tienen un papel fundamental ya que se han caracterizado por el aumento de las escalas penales para ciertos tipos



penales, las restricciones para transitar el proceso en libertad y los egresos anticipados. El tablero sintetiza en una línea de tiempo las principales reformas legislativas en materia penal, procesal y de ejecución penal<sup>6</sup>, al tiempo que pone a disposición una tabla donde se presentan de manera resumida las modificaciones e incorporaciones más sustantivas por cada año y artículo.

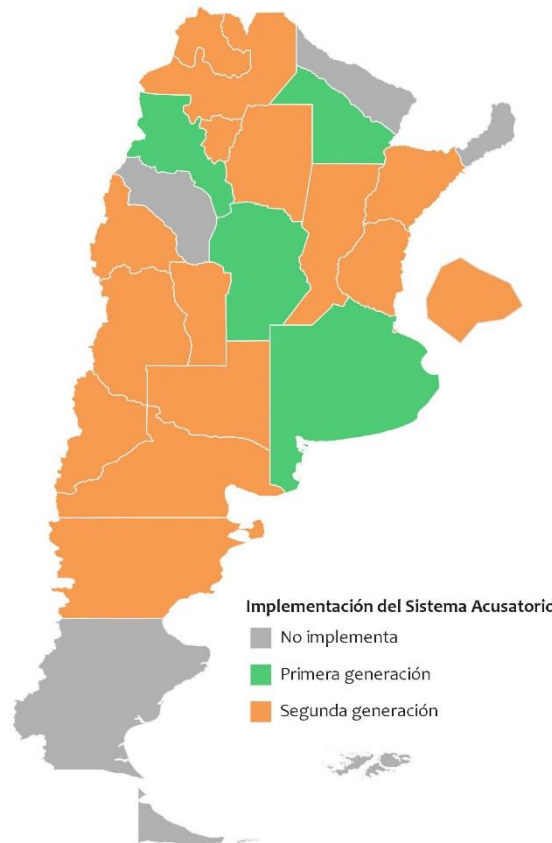
Como pudo observarse a lo largo de esta tarea de reconstrucción, se han producido numerosas reformas legislativas en la administración de la justicia penal. En primer lugar, se ha optado por un cambio en el modelo de enjuiciamiento, pasando de un sistema inquisitivo a sistemas acusatorios (distribución provincial en MAPA I)<sup>7</sup>. Además, se han implementado procedimientos simplificados como los procesos de flagrancia y de juicio abreviado.

---

<sup>6</sup> En el [Anexo I](#) en este informe se encuentra la línea de tiempo en formato tabla.

<sup>7</sup> Para mayor información sobre la implementación del sistema acusatorio por provincia, ver [Anexo II](#) en este informe.

MAPA I: Distribución provincial de la implementación de sistemas acusatorios



Fuente: CNPT, 2024.

Por otro lado, se han sucedido un conjunto de reformas legales en materia de derecho penal, derecho procesal penal y derecho de la ejecución penal, dirigidas a incrementar la punitividad. El incremento de la severidad del castigo legal se transformó progresivamente en una receta fundamental para las estrategias de control del delito.

En el año 2004 se introdujeron una serie de reformas al Código Penal de la Nación conocidas como *reformas Blumberg*<sup>8</sup> que se caracterizaron por

<sup>8</sup> Las modificaciones se realizaron a partir de la sanción de la Ley 25.866: se elevaron penas mínimas y máximas, sumar penas en los concursos reales de hasta 50 años de prisión, se aumentaron las penas para secuestros extorsivos seguidos de muerte y para los delitos sexuales. Se limitó la libertad condicional para esos delitos y para otros.



el endurecimiento de las penas de muchos delitos y por las restricciones tendientes a obstaculizar o impedir la libertad en las etapas finales de la ejecución de aquellas sanciones. En particular, la Ley 25.882 elevó la escala penal en un tercio para los robos en los que se utiliza arma de fuego y si el arma fuera de utilería o la aptitud para el disparo no pudiera acreditarse se impone pena de 3 a 10 años de reclusión o prisión; la Ley 25.886 elevó la pena para los casos de tenencia y portación de armas de fuego y de guerra y especialmente en el caso de quien porte arma de fuego tuviere antecedentes penales por delitos contra las personas o con uso de armas o estuviese gozando de una excarcelación; la Ley 25.893 estableció la pena de reclusión o prisión perpetua en los casos de abusos sexuales en los que resultare la muerte de la persona ofendida; y por último, la Ley 25.928 estableció que cuando el imputado fuere autor de varios hechos independientes reprimidos con una misma especie de pena, la misma tendrá como mínimo el mínimo mayor y como máximo la suma aritmética de las penas máximas correspondientes que no podrá exceder de 50 años.

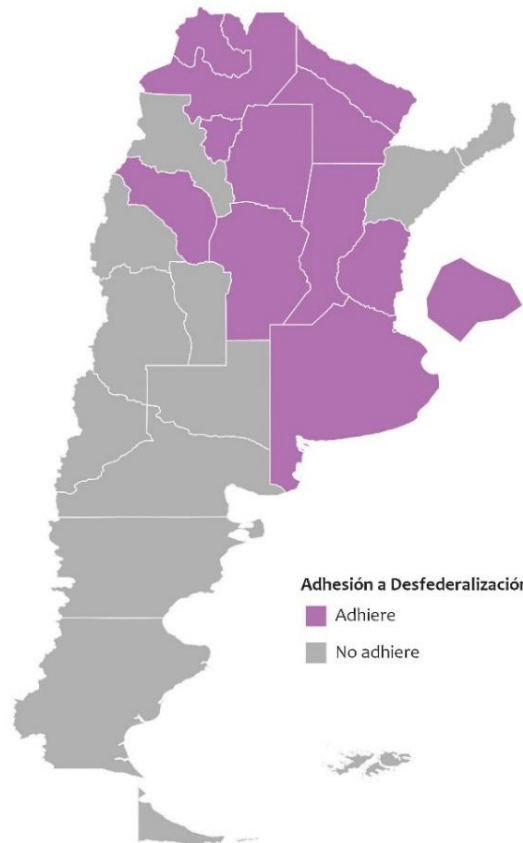
Un año más tarde se sancionó la Ley 26.052 denominada “*Desfederalización en materia de drogas prohibidas*”, que delegaba a las jurisdicciones locales las competencias de perseguir y sancionar a las personas que cometieran los delitos de menor envergadura de la Ley 27.373 (distribución provincial en MAPA II). Sin embargo, esa reforma no fue acompañada con una adecuación de las escalas penales previstas para los tipos penales lo que ha generado condenas de cumplimiento efectivo y el uso de prisión preventiva para casos de menudeo o microtráfico<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Para mayor información sobre la Adhesión a la Ley 26.052 “Desfederalización en materia de drogas prohibidas”, ver [Anexo III](#) en este informe.



MAPA I: Distribución provincial de la Adhesión a la Ley 26.052  
“Desfederalización en materia de drogas prohibidas”



Fuente: CNPT, 2024.

En el año 2017 se produjo otra gran reforma que se caracterizó por modificar sustancialmente los institutos de la libertad condicional, la libertad asistida y las salidas transitorias, ampliando los requisitos formales y restringiendo aún más los requisitos temporales para el acceso a cada uno de ellos. A partir de la reforma del artículo 56 *bis* de la Ley 24.660 se restringió significativamente el acceso a la libertad condicional que implica que las personas privadas de su libertad tengan que cumplir la totalidad de su condena *intra muros*.



## ANEXO I: Principales reformas en materia penal, procesal penal y ejecución penal durante las últimas décadas

Año	Leyes	Detalle de las reformas
2001	25409	Deroga el cómputo doble de cada día prisión preventiva una vez cumplidos dos años de detención sin alcanzar sentencia firme. Se modifica el Código Procesal Penal de la Nación.
	25430	
	25434	
2002	25601	Crea agravante por homicidio a miembros de las fuerzas de seguridad y custodia.
	25602	Incorpora tipo penal de defraudación penado con pena privativa de libertad.
2003		Incrementa escala penal para quien cometa delito valiéndose de menores de 18 años.
	25742	Incorpora medidas cautelares para asegurar el decomiso de bienes.
	25760	Crea tipo penal de secuestro coactivo.
	25767	Incorpora agravantes por delitos (hurto, robo, homicidio) cometidos por fuerzas de seguridad.
	25770	Incrementa el mínimo de la escala penal por el delito de secuestro y agrega agravantes con una escala penal de hasta 25 años.
	25815 25816	Incrementa escala penal por el delito de encubrimiento y en caso de delitos graves eleva el mínimo de prisión a 3 años. Se modifica el Código Procesal Penal de la Nación.
2004		Modifica el cómputo de la pena para el concurso de delitos y cambia el límite máximo de la pena (de 50 años).
		Amplía la prisión perpetua a 35 años; incorpora un supuesto más para que no se compute como tiempo de condena el plazo que la persona estuvo bajo libertad condicional (someterse a tratamiento médico, psiquiátrico o psicológico).
		Incrementa la escala penal para los casos en que la víctima de los delitos de abuso sexual y estupro resulte muerta.
	25852	Crea agravantes por el delito de robo por uso de arma de fuego.
	25882	Incrementa escala penal para tenencia simple de arma de fuego e incorpora agravantes por armas de guerra.
	25886	
	25890	Modifica el delito de abigeato, incluyendo pena privativa de la libertad, agravantes y aumento de escala penal. Incorpora pena privativa de la libertad para el caso de encubrimiento de abigeato por parte de funcionario público y por falsificación de documentos. Crea tipo penal para el caso de encubrimiento culposo de abigeato y reprime con pena de prisión.
	25892	
	25893	
	25928	
25930		
25948	Incorpora hurto de productos de máquinas, agroquímicos, etc. Incorpora del tipo delictual de incumplimiento de deberes de funcionario público con pena privativa de la libertad. Prevé restricciones en el cumplimiento de la libertad asistida para quien cometiere un delito o violare las obligaciones (en establecimiento cerrado y prórroga de la condena). Se modifica el Código Procesal Penal de la Nación.	



Año	Leyes	Detalle de las reformas
2005	26052	Delega a las jurisdicciones locales las competencias de perseguir y sancionar a las personas que cometieron delitos de menor envergadura en el marco de la Ley 27.373.
2006	26087	En el delito de encubrimiento ya no aplica la excepción de exención de responsabilidad penal para los casos del inciso 3. c) "El autor se dedicare con habitualidad a la comisión de hechos de encubrimiento."
2008		Incorpora la pena privativa de libertad para delitos contra la seguridad del tránsito.
	26348	Crea tipo penal de trata de personas y lo reprime con pena de prisión.
	26362	Incorpora tipo penal de trata de personas menores de edad. Prevé agravantes conforme la edad de la víctima.
	26364	Incorpora delitos y agravantes, así como aumento de escalas penales en caso de miembros de las fuerzas armadas y/o en contextos de catástrofe o conflictos armados en distintos tipos delictuales.
	26373	Incorpora delitos vinculados a sistemas informáticos y en lo relativo a la violación de secretos y privacidad; prevé como supuesto de especial defraudación las técnicas de manipulación informática y la criminalización de daños a sistemas informáticos.
	26374	Incorpora agravantes al delito de daños
	26388	Se modifica el Código Procesal Penal de la Nación.
2009		Modifica los delitos de calumnia e injurias imponiendo la multa en lugar de la prisión.
		Incorpora el delito de abuso sexual con distintas escalas penales conforme la acción cometida, previendo agravantes según sujeto activo de la acción o los medios de los que se valió para cometer el delito.
	26472	Modifica los tipos penales vinculados con la manipulación y comercialización de aguas, sustancias alimenticias o medicinales,
	26524	establecimiento para ciertas acciones (sin autorización, o por muerte de las víctimas) la pena privativa de la libertad en lugar de multas; se modifica a multa en caso de funciones de dirección o control que facilitara la acción cometida.
	26549	Amplía los supuestos que habilitan el arresto domiciliario, ya no es únicamente para mujeres y personas mayores de 60, y no lo limita a un tiempo determinado.
	26550	Se modifica el Código Procesal Penal de la Nación.
	26551	
27352		
2011		Incorpora delito de desaparición forzada de personas, siendo el delito reprimido con pena privativa de la libertad.
		Crea tipo penal y prevé pena privativa de la libertad ante la utilización de información privilegiada.
	26679	Incorpora delitos contra el orden económico y financiero con pena privativa de la libertad; prevé otras penas cuando el delito se comete en nombre, con intervención o en beneficio de persona ideal.
	26683	Incorpora supuesto que imposibilita la aplicación de suspensión de juicio a prueba, incluyendo que no procede para ciertos delitos.
	26695	Contempla a las personas privadas de su libertad en los fines y objetivos de la política educativa nacional (técnica-profesional, superior, sexual integral).
	26733	Se modifica el Código Procesal Penal de la Nación.
	26734	
	26735	



Año	Leyes	Detalle de las reformas
2012	26738	Crea agravantes para el homicidio en caso de femicidio, razones de identidad, orientación o expresión de género, pareja sin necesidad de que sea cónyuge.
	26791	Eleva escala penal (mínimo y máximo) para el delito de trata de personas.
	26842	Incorpora agravantes para los delitos vinculados a la explotación económica de la prostitución de una persona y aumento de las escalas penales. Disminuye el máximo de la pena los delitos vinculados a la promoción y facilitación de la prostitución; aumenta las escalas penales según edad de la víctima e incorpora agravantes. Incrementa el mínimo de la escala penal para el delito de reducción a servidumbre. Prevé que la víctima de delitos contra la integridad sexual pueda instar la acción penal.
2013	26847	Incorpora el tipo penal de grooming con pena privativa de libertad.
	26904	Incorpora el tipo penal el que aprovechar económicamente el trabajo de un niño/a con pena privativa de libertad.
2014	27079	Incorpora pena privativa de libertad para casos de abandono de servicio de miembros de fuerzas de seguridad y militares.
2015	27147	Incorpora causales para la extinción de la acción penal (criterio de oportunidad, conciliación penal y cumplimiento de las condiciones de la suspensión del proceso a prueba); su aplicación puede implicar la no prisionización para ciertos delitos; incorpora supuestos a partir de los cuales se interrumpe la prescripción de la acción penal. Prevé la suspensión del juicio a prueba.
	27206	
2016	27272	Modifica el capítulo del Código Procesal Penal de la Nación que rige para el procedimiento de los casos de flagrancia.
	27304	Prevé pena privativa de libertad para falsos testimonios brindados por quienes se habían acogido al beneficio del art. 43 ter del CP.
	27307	Incorpora el delito de juego de azar sin autorización con pena privativa de libertad.
	27308	
	27346	Reduce escalas penales para casos de tentativa de determinados delitos cuando la persona colabore durante el proceso.



Año	Leyes	Detalle de las reformas
2017	27347	<p>Dispone que la ley de ejecución sea aplicable a personas procesadas. Prevé la notificación a la víctima cuando se decidan las salidas de la persona privada de su libertad. También en caso de concesión de la libertad condicional y la detención domiciliaria. En este último caso, se exigirá un dispositivo electrónico de control. Se modifica la suspensión del proceso a prueba en virtud de la sanción de la Ley de derechos y garantías de las personas víctimas de delitos.</p> <p>Amplía el catálogo de delitos que no podrán obtener los beneficios comprendidos en el período de prueba, no podrán ser incorporados a los institutos de la prisión discontinua o semidetención, ni tampoco podrán gozar de la libertad asistida ni condicional.</p> <p>Modifica los requisitos temporales de las salidas transitorias lo que requiere de mayor tiempo de encierro. Modifica los plazos de acceso a la libertad asistida reduciéndose en la mitad el plazo que anteriormente se establecía. Se elimina el carácter “excepcional” del rechazo de la solicitud de incorporación al régimen de libertad asistida que anteriormente se encontraba regulado.</p> <p>Modifica la escala penal para homicidio culposo de mala praxis elevando el mínimo; incorpora agravante cuando las víctimas fatales son más de una. Incorpora de tipo penal por homicidio culposo por vehículo con pena de prisión y contempla agravante que aumenta la escala penal. Incorpora pena de prisión para el delito de lesiones culposas e incluye ocasionadas por vehículo.</p> <p>Aumenta la escala penal al funcionario público que se interesare en miras de un beneficio propio o de un tercero. Aumenta la escala penal para el delito de exacciones cuando sea cometido por funcionario público; incorpora agravante y eleva la escala penal cuando el funcionario público toma para provecho propio o de terceros las exacciones. Aumenta el máximo de la escala penal cuando el fraude tiene como finalidad encubrir delito.</p>
	27372	
	27375	
	27384	
	27401	
2018	27436	<p>Incorpora delitos dependientes de instancia privada.</p> <p>Modifica el tipo penal sobre corrupción de menores e incorpora el supuesto de pornografía infantil. Eleva las escalas penales y prevé agravantes.</p>
	27455	
2021	27610	<p>Modifica lo correspondiente con el derecho al aborto: no es punible hasta la semana 14 de gestación; modifica las causales de aborto no punible luego de la semana 14 y disminuye la escala penal. Crea tipo penal para dilaciones injustificadas al ejercicio de la interrupción voluntaria del embarazo.</p>



## ANEXO II: Sistemas acusatorios en las distintas jurisdicciones del país

Jurisdicción	Implementa acusatorio	Generación (*)	Ley de implementación	Año de entrada en vigencia
Buenos Aires	SI	Primera	Ley 11.922/1998	1998
Catamarca	SI	Primera	Ley 5097/2003	2005
Chaco	SI	Primera	Ley 4.538/1998	2001
Chubut	SI	Segunda	Ley XV-9/2006	2006
Ciudad de Buenos Aires	SI	Segunda	Ley 2.303/2007	2007
Córdoba	SI	Primera	Ley 8.123/1991	1998
Corrientes	SI	Segunda	Ley 6.518/2019	2022
Entre Ríos	SI	Segunda	Ley 9.754/2006	2007
Formosa	NO	Ninguna		
Jujuy	SI	Segunda	Ley 6.259/2021	2023
La Pampa	SI	Segunda	Ley 3.192/2019	2020
La Rioja	NO	Ninguna		
Mendoza	SI	Segunda	Ley 6.730/1999	2004
Misiones	NO	Ninguna		
Neuquén	SI	Segunda	Ley 2.784/2011	2014
Río Negro	SI	Segunda	Ley 5.020/2014	2017
Salta	SI	Segunda	Ley 7.690/2011	2011
San Juan	SI	Segunda	Ley 1.851/2018	2021
San Luís	SI	Segunda	Ley VI-152/2021	2022
Santa Cruz	NO	Ninguna		
Santa Fe	SI	Segunda	Ley 12.734/2007	2014
Santiago del Estero	SI	Segunda	Ley 6.941/2009	2011
Tierra del Fuego	NO	Ninguna		
Tucumán	SI	Segunda	Ley 8.933/2016	2016

(\*) Primera (acusatorio mixto) o segunda (oralidad en todas las etapas)

Nota: se indica fecha de implementación de la segunda generación cuando corresponde.



## ANEXO III: Adhesión a la Ley 26.052 “Desfederalización en materia de drogas prohibidas”

Provincia	Adhiere a la ley	Ley de adhesión	Implement a ley	Año que implementa
Buenos Aires	SI	Ley 13392/2005	SI	2005
Catamarca	NO			
Chaco	SI	Ley 2034/N (ex 7573) /2015	SI	2015
Chubut	NO			
Ciudad de Buenos Aires	SI	Ley 5935/2018	SI	2019
Córdoba	SI	Ley 10067/2012	SI	2012
Corrientes	NO			
Entre Ríos	SI	Ley 10566/2018	SI	2018
Formosa	SI	Ley 1627/2015	SI	2015
Jujuy	SI	Ley 5888/2015	SI	2022
La Pampa	NO			
La Rioja	SI	Ley 7893 (ref. 8762) /2006-2009	S/D (*)	
Mendoza	NO			
Misiones	NO			
Neuquén	NO			
Río Negro	NO			
Salta	SI	Ley 7782/2013	SI	2014
San Juan	NO			
San Luís	NO			
Santa Cruz	NO			
Santa Fe	SI	Ley 14239/2023	Sí	2024
Santiago del Estero	SI	Ley 10566/2018	SI	2018
Tierra del Fuego	NO			
Tucumán	SI	Ley 8664/2014	Sí	2022

(\*) La reforma determina como fecha de transferencia e inicio de las causas sobre delitos previstos y penados por la Ley de Estupefacientes a la Jurisdicción Provincial, el día 01 de enero de 2010.